

Informatienota voor de raad

Datum 14 april 2021

Onderwerp	Zwolse hervormingen Jeugd in het licht van het AEF rapport
Versienummer	V1.1

Portefeuillehouder Michiel van Willigen

Informant R. Buitenhuis
Afdeling Maatschappelijke Ontwikkeling
Telefoon 038 498 2679
Email R.Buitenhuis@zwolle.nl
Bijlagen 1. AEF rapport 'Stelsel in groei'

Wij stellen u voor kennis te nemen van:

De analyse van de Zwolse hervormingen Jeugd in het licht van het AEF rapport.

Datum 14 april 2021

[Toelichting op het voorstel](#)**Inleiding**

Vanaf de decentralisatie van de zorg voor jeugd per 2015 heeft Zwolle zich met de partijen in de stad ingezet om tijdig de passende hulp in te zetten voor jeugdigen die dat nodig hebben. En daarbij ook om de hulp integraler, dichterbij de inwoners te organiseren en het netwerk te betrekken. Net als in de andere delen van het sociaal domein. Daarnaast hebben we ingezet op de verbinding met het onderwijs en preventief jeugdbeleid. Desondanks bleken begin 2018 de kosten voor jeugdzorg – net als in de andere delen van het sociaal domein - hoger dan begroot. Met interventie maatregelen en de Hervormingsagenda Sociaal Domein hebben we extra gas gegeven op noodzakelijke veranderingen, met steeds de inhoudelijke verbeteringen voorop. En met vervolgens een inschatting van de besparingen die dat zouden gaan opleveren.

Het gaf alle betrokkenen, zowel in de stad als in het stadhuis, veel energie om samen het jeugddomein goed in te richten en te transformeren naar een stelsel waarbij de ondersteuning en hulp integraal en dichtbij wordt ingezet. En hoewel dit niet zonder slag of stoot gaat, blijven we ons gezamenlijk inzetten voor deze missie. Voor de gezinnen van nu en voor die van de toekomst willen we dat goede hulp beschikbaar is en blijft.

In december 2020 bracht adviesbureau AEF het rapport '[Stelsel in groei](#)' uit. In opdracht van het Rijk heeft AEF onderzocht of er structureel extra middelen nodig zijn voor de uitvoering van de Jeugdwet, en welke maatregelen er – door gemeenten en het Rijk - genomen kunnen worden om de kosten te verlagen. Voor de duidelijkheid zij vermeld dat AEF voor het onderzoek is uitgegaan van cijfers tot en met 2019; effecten van corona vormen dus geen onderwerp van het onderzoek.

Aan de hand van het AEF rapport houden we in onderstaande analyse onze hervormingen in het jeugddomein kritisch tegen het licht. Met zowel beleidsmatige als financiële ogen kijken we daarbij ook specifiek naar de besparingen die we kunnen verwachten van onze hervormingen. We zien dat we in Zwolle al vroeg de goede dingen zijn gaan doen en dat we ze goed doen. Maar we constateren ook dat we ons niet rijk moeten rekenen als het gaat om nog te behalen besparingen in de toekomst. De invloed van gemeenten op de uitgaven aan jeugdzorg is onder meer vanwege het wettelijke kader per definitie beperkt. En het onderzoek van AEF laat zien dat een landelijk beeld is dat in het jeugddomein sprake is van grote tekorten met daarnaast slechts beperkte besparingsmogelijkheden.

Leeswijzer / samenvatting

In deze analyse gaan we allereerst in op wat AEF zegt over het landelijke beeld van de tekorten op jeugdzorg en de maatregelen die het Rijk zou kunnen nemen om de uitvoering van de Jeugdwet beheersbaar te maken (**A** en **B**). Vervolgens vertalen we de financiële en beleidsmatige conclusies van AEF door naar de Zwolse situatie (**C**), waarna we de vijf (gemeentelijke) maatregelen die AEF als kansrijk aanmerkt leggen naast de situatie in Zwolle. We constateren dat we in Zwolle vanaf het begin af aan de goede dingen zijn gaan doen en dat we ze heel goed doen (**D**). Voor een aantal maatregelen verkennen we in hoeverre er nog meer uit te halen is.

Naast de maatregelen die AEF warm aanbeveelt, plegen we in Zwolle ook enkele andere beleidsinterventies die gericht zijn op inhoudelijke verbeteringen, maar waar we ook verwachten besparingen te realiseren (**E**). Tot slot gaan we in op de ambitie om jeugdigen niet meer uit huis te plaatsen, maar zoveel mogelijk in hun eigen gezin te helpen of in een kleinschalige, gezinsgerichte woonvoorziening. We zien dat dit weliswaar leidt tot beter passende en minder ingrijpende hulp, maar dat het niet zal leiden tot lagere jeugdzorgkosten. Op de langere termijn verwachten we wel dat het leidt tot een hogere kwaliteit van leven en meer kansen voor jongvolwassenen, waardoor netto minder beroep op voorzieningen in andere domeinen wordt gedaan (**F**).

Datum 14 april 2021

Uiteindelijk komen we tot de conclusie dat we met onverminderde energie doorgaan met de ingezette hervormingen, maar ook dat we realistisch gezien een groot deel van de haalbare besparingen reeds behaald hebben (G).

De totale besparingsopgave op Jeugd is 4,7 miljoen Euro. We komen tot de inschatting dat we met de ingezette maatregelen slechts 1,5 miljoen Euro besparen. Voor de resterende opgave van ruim 3 miljoen Euro verkennen we aanvullende maatregelen, onder meer inzake het terugdringen van de duur van de trajecten. Daarnaast zijn er besparingen mogelijk als het Rijk besluit tot het invoeren van een inkomensafhankelijke eigen bijdrage voor jeugdhulp. In het najaar komen we met een reëel en actueel beeld van de te behalen besparing op Jeugd.

In het najaar van 2021 komen we met een reëel en actueel totaalbeeld van de te behalen besparingen op Jeugd.

A. Landelijk beeld: grote tekorten jeugdzorg

Vanwege de grote financiële tekorten die gemeenten hebben bij de uitvoering van de Jeugdwet, heeft het Kabinet extra geld voor jeugdzorg beschikbaar gesteld voor de jaren 2019 tot en met 2022. Voor 2019 ging dit om 420 miljoen Euro en de jaren daarna om 300 miljoen Euro. Daarnaast is een onderzoek gestart naar de noodzaak van structureel extra middelen voor jeugdhulp. Dit onderzoek is uitgevoerd door AEF en op 18 december 2020 gepubliceerd (AEF rapport, zie Tweede Kamerstukken 31 839, nr. 760). Het rapport laat zien dat de gemeenten in 2019 ongeveer 1,7 miljard (!) meer uitgaven aan jeugdzorg dan ze daarvoor aan middelen ontvingen van het Rijk. Voor de langere termijn becijfert AEF een structureel tekort van ongeveer 1,4 miljard Euro. AEF concludeert dat het uitvoeren van de Jeugdwet op basis van een aantal beleidstheorieën achter die wet (inzetten op preventieve hulp, vroegsignalering en integrale hulpverlening) weliswaar de kwaliteit van het leven van jeugdigen verhoogt, maar niet leidt tot lagere kosten voor jeugdhulp, integendeel zelfs. In de woorden van AEF:

“De aanname dat er eerder bij zijn leidt tot een verlaging van kosten binnen de Jeugdwet, waar in de afgelopen jaren veel beleid op gebaseerd is, lijkt niet terecht. We concluderen dat er geen grond is om een boeggolf te veronderstellen, waarin het jeugdhulpgebruik en kosten eerst toenemen en later afnemen.

In plaats daarvan leidt de brede inzet op preventie en vroegsignalering tot een structurele verhoging van het waterpeil: een verhoogd voorzieningenniveau, waarmee ook een nieuwe standaard ontstaat waartegen uitdagingen in het opvoeden en opgroeien worden afgezet. (...)

Daarmee is niet gezegd dat preventie en vroegsignalering niet waardevol zijn; ze kunnen in veel gevallen leiden tot een verhoging van de kwaliteit van leven, zonder dat ze bijdragen aan een lager kostenniveau binnen de Jeugdwet. Ook is het goed mogelijk dat preventie en vroegsignalering leiden tot vermindering van kosten in andere wettelijke kaders.”¹

B. Landelijke maatregelen

De VNG en het Rijk delen de conclusie dat dit enorme gat tussen inkomsten en uitgaven onhoudbaar is en dat dit vraagt om een structurele oplossing. De uitkomsten van het AEF rapport worden daarom beschouwd als inbreng voor het nieuwe Kabinet. De VNG voert reeds gesprekken met het Rijk over een combinatie van structureel extra budget en maatregelen om de Jeugdwet financieel beheersbaar te maken. Voor het in kaart brengen van mogelijke maatregelen die gemeenten en/of het Rijk zouden kunnen nemen, zijn landelijke werkgroepen geformeerd. Van gemeentelijke maatregelen zijn beperkte

¹ Zie p. 21 AEF rapport

Datum 14 april 2021

besparingen te verwachten. Voor grote financiële effecten, die nodig zijn om structureel binnen het budget te blijven, zijn daarom landelijke maatregelen nodig. In de werkgroepen wordt onder meer verkend:

- Een inkomensafhankelijke eigen bijdrage voor jeugdhulp (0,8 tot 1,2 miljard),
- Meer regels over regionale inkoop (-4 tot +7 miljoen),
- Wijziging toegang tot jeugdhulp via huisartsen en gecertificeerde instellingen (onbekend).

In de landelijke werkgroepen worden de voor- en nadelen van verschillende varianten van de maatregelen onderzocht. Vervolgens zal daarover op de landelijke tafels, waar ook de VNG partij is, verdere besluitvorming over plaatsvinden. Zwolle neemt op verzoek ambtelijk deel aan een van de werkgroepen, namelijk die over de toegang tot jeugdhulp via derde verwijzers.

Voor de meeste van de landelijke maatregelen die worden verkend, is een wetswijziging nodig. Dat betekent dat effecten op de jeugdhulp en met name op de uitgaven pas na een jaar of vier zijn te verwachten. Daarom vraagt de VNG bij het Rijk ook expliciet aandacht voor de financiële positie van de gemeenten in de periode totdat die maatregelen zijn ingevoerd.

C. AEF rapport en Zwolle

In het AEF onderzoek is duidelijk geworden dat van een aantal maatregelen die gemeenten nemen of kunnen nemen, ook daadwerkelijk een besparing verwacht mag worden. We zien daarbij dat we in Zwolle al vroeg de goede dingen zijn gaan doen en dat we ze goed doen. Maar we constateren ook dat we voorzichtig moeten zijn als het gaat om nog te behalen besparingen in de toekomst.

Het AEF rapport betreft een landelijk onderzoek, waarbij uitgegaan wordt van gemiddelden. Het spreekt voor zich dat een doorvertaling van de conclusies en de cijfers naar de situatie van één gemeente enige voorzichtigheid vraagt. Maar de conclusie van het rapport dat binnen de Jeugdwet op basis van de cijfers uit 2019 landelijk sprake is van een structureel tekort van ongeveer 1,4 miljard, maakt dat we realistisch moeten zijn wat betreft de verwachtingen rond besparingen in de toekomst. Het rapport helpt ons dan ook bij het beoordelen van de haalbaarheid van nog beoogde besparingen. In het AEF-rapport wordt uitgegaan van landelijke bedragen, oftewel het macrobudget. Voor Jeugd ontvangt Zwolle ongeveer 0,89 % van dat macrobudget. Landelijke bedragen die in het AEF rapport worden genoemd, zouden dus omgerekend kunnen worden naar Zwolse bedragen. Zo kreeg en krijgt Zwolle voor de jaren 2019 tot en met 2022 ter compensatie van de extra uitgaven jaarlijks achtereenvolgens 3,74 (2019) en 2,67 miljoen Euro (2020-2022). En het structurele tekort dat AEF landelijk becijfert op 1,4 miljard Euro zou voor Zwolle dus neerkomen op ongeveer 12,46 miljoen Euro. Dat we in Zwolle voor Jeugd niet te maken hebben met een dergelijk tekort, onderstreept dat we in Zwolle op de goede weg zijn.

Preventie en vroegsignalering

Zoals gezegd komt AEF tot de conclusie dat de beleidstheorie van de Jeugdwet, namelijk dat de brede inzet op preventie en vroegsignalering leidt tot een kostenbesparing binnen de Jeugdwet, niet terecht blijkt te zijn. Preventie en vroegsignalering kunnen zinvol zijn, maar eventuele kostenbesparingen zijn eerder te verwachten in andere domeinen. Daarnaast concludeert AEF aangaande bewezen effectieve interventies (uit de Databank Effectieve Jeugdinterventies van het NJi) dat deze gemiddeld voor ongeveer acht jeugdigen moeten worden ingezet om bij één jeugdige het gewenste effect te hebben. Hierbij speelt een rol dat bij veel voorkomende problemen bij jeugdigen, zoals angststoornissen, zich relatief vaak spontaan herstel voordoet.

Gelet op het AEF rapport, moeten we dus uiterst voorzichtig zijn met verwachtingen dat dergelijke investeringen rechtstreeks zullen leiden tot besparingen op jeugdhulpkosten. Belangrijk aandachtspunt

Datum 14 april 2021

bij preventie is dat de effectiviteit groter is naarmate interventie meer gericht is op een specifieke doelgroep of problematiek. Het is verstandig om de uitgaven aan preventie en vroegsignalering te beschouwen als een investering die zich met name op de langere termijn uitbetaalt. Allereerst in het leven van de jongere (of tegen die tijd: volwassene) zelf, namelijk meer welzijn en ontplooiingsmogelijkheden. Maar vervolgens ook in een lager beroep op voorzieningen; dat kan gaan om jeugdhulp, maar – en dat geeft AEF ook aan – zeker ook om ondersteuning, hulp en zorg uit andere domeinen, zoals werk en inkomen, Wmo en de Zorgverzekeringswet.

Ter illustratie:

Met THINK op school leren jongeren in Zwolle op een andere manier omgaan met tegenslagen ('shit happens') en daarin voor zichzelf goede keuze te maken, zowel individueel als in de groepen waarin ze zich bewegen (met de klas als concrete oefenpraktijk). Zo bieden we preventief handvatten die voorheen vaak pas werden aangeboden als een kind in behandeling kwam bij de (jeugd-)ggz. Door specialistische kennis en vaardigheden preventief in te zetten aan de hand van concrete thema's die er voor jongeren toe doen (zoals gezond gewicht, middelengebruik, omgaan met verschillen), helpen we hen verder. Om ons inzicht verder te versterken, doet RKJ IJsselland in de periode 2020-2023 onderzoek naar de werkende factoren van THINK op school.

Toename cliënten én kosten

Concreet constateert AEF dat landelijk het aantal cliënten is gestegen met ongeveer 16% en dat deze toename hoofdzakelijk zit in ambulante jeugdhulp. Opvallend daarbij is dat met name een stagnerende uitstroom hiervan de oorzaak is. Niet zozeer het aantal jeugdigen met een hulpvraag stijgt, maar cliënten blijven langer hulp ontvangen, waardoor het gemiddelde aantal cliënten is gestegen. Daarnaast zijn ook de gemiddelde kosten per cliënt per jaar gestegen met 16%. Volgens AEF wordt dit niet veroorzaakt doordat zwaardere zorg wordt ingezet, maar doordat de intensiteit van de hulp is gestegen. In hoeverre dit inhoudelijk positief of negatief is, kan AEF op basis van cijfers niet zomaar vaststellen.

Wij merken hierbij op dat veelal gesproken wordt in termen van 'kosten' als het gaat om de inzet van jeugdhulp. Maar jeugdhulp die nodig is én helpt, is een waardevolle, duurzame investering in het leven van onze inwoners. AEF constateert dat jeugdhulp voor veel kinderen meerwaarde heeft, maar dat niet goed te voorspellen is welke kinderen de hulp het meest nodig hebben. Daarnaast zijn de financiële baten van jeugdhulp vooral te verwachten in de zorg (minder gezondheidsproblemen op latere leeftijd) en op het gebied van werk en inkomen en belastinginkomsten.

In de woorden van AEF:

"Een jongere die dankzij jeugdhulp een startkwalificatie haalt of een hoger onderwijsniveau afrondt en zo een (betere) baan vindt, levert de samenleving niet alleen inhoudelijk maar ook in financiële zin veel op. De baten hiervan vallen echter veelal niet bij gemeenten".²

Sociaal Wijkteam

Op basis van het stadium waar gemeenten zich nu in bevinden, schat AEF in dat de transformatie gemiddeld ongeveer tien jaar in beslag zal nemen, gerekend vanaf de decentralisatie in 2015. We zien in Zwolle dat we goed op weg zijn, maar mogen dus ook constateren dat het logisch is dat we nog veel te doen hebben. Daarbij dichten we in Zwolle het Sociaal Wijkteam (SWT) een belangrijke rol toe als verbinder in de wijk en als toegang tot jeugdhulp. De lokale toegangen worden ook bij de

² Zie p. 25 AEF rapport

Datum 14 april 2021

doorontwikkeling van het inkoopmodel jeugdhulp zeer nadrukkelijk in positie gebracht. Van aanbieders wordt geëist dat zij de (regie)rol van het SWT erkennen en benutten. Dat gaat dan niet alleen om de *toegang* tot hulp, maar juist ook om het *tijdig stoppen* met de hulp en het *tijdig bijsturen* van de manier waarop de specialistische jeugdhulp in het gezin werkt. AEF merkt op dat dit een grote cultuurverandering vraagt bij zowel gemeenten als professionals:

“Vanuit zorgzaamheid, bevologenheid, en risicomijdend gedrag zijn professionals binnen de huidige maatschappelijke norm eerder geneigd tot een sessie te veel dan een sessie te weinig, zeker wanneer niet met zekerheid vast te stellen is of de hulp nog voldoende toevoegt. Wetenschappelijke inzichten over een gemiddelde effectieve trajectduur staan daarbij soms op gespannen voet met de behoeften van individuele kinderen en gezinnen, die het gevoel hebben meer hulp nodig te hebben. Als een extra sessie een gezin meer vertrouwen geeft dat het weer op eigen kracht verder kan, is het begrijpelijk dat een professional concludeert dat dit voor dit gezin nodig is. Dit leidt echter wel tot een hoger voorzieningenniveau en hogere kosten.”³

In dit kader is relevant dat AEF zegt dat het gebruik van een afwegingskader in de lokale toegang maar zeer beperkt invloed heeft op de instroom van jeugdhulp en daarmee niet of nauwelijks tot een besparing leidt. Onze inschatting is dat een goed afwegingskader echter ook richting moet geven voor het beëindigen van een jeugdhulptraject. Een goed afwegingskader kan dan een instrument zijn om niet alleen de instroom te beheersen, maar juist ook de uitstroom te bevorderen. We gaan hierover in gesprek met het SWT, jongeren, ouders en jeugdhulpaanbieders.

We moeten wel een belangrijke kanttekening plaatsen bij het optimaal positioneren van het SWT als toegang tot jeugdhulp. Want hoe goed we het SWT ook in positie brengen, doordat derde verwijzers als de huisarts en de gecertificeerde instellingen een zelfstandige, wettelijke bevoegdheid hebben als toegang tot jeugdhulp, blijft de invloed van het SWT per definitie beperkt. We investeren daarom in de samenwerking met de huisartsen en de gecertificeerde instellingen. Maar we brengen – onder meer via de eerder genoemde landelijke werkgroep - ook actief bij de VNG en het Rijk onder de aandacht dat de positie van deze verwijzers een heroverweging verdient, om gemeenten voldoende in staat te brengen de Jeugdwet uit te voeren.

Samenwerking met het onderwijs

Dat landelijke bevindingen niet altijd stroken met lokale werkwijzen en ervaringen, zien we in de uitspraken van AEF over de inzet van jeugdhulpprofessionals in het onderwijs. AEF becijferde dat dit landelijk leidt tot ongeveer 30 miljoen Euro aan extra kosten. Met name doordat meer problemen worden gesignaleerd en er meer netwerkoverleggen plaatsvinden, zonder dat jeugdhulptrajecten worden voorkomen.

In Zwolle werken jeugd- en gezinswerkers vanuit het SWT in de scholen samen met de Intern Begeleider / de Zorgcoördinator en de orthopedagoog en met ouders, als slagvaardig team aan ondersteuning van leerlingen. Vergeleken met hoe dit in het AEF rapport wordt beschreven, zien we in Zwolle de jeugd- en gezinswerkers op school niet louter als vooruitgeschoven medewerkers van de toegang. Zij signaleren inderdaad eerder problemen, maar hebben daarbij de focus op normaliseren. Samen met school wordt steeds ingezet op het aanpakken van problemen in de klas en het bieden van lichte ondersteuning op school, in afstemming met de thuissituatie van leerlingen. Daarnaast zien we in de samenwerking met De Ambelt (speciaal onderwijs) dat dankzij de inzet van jeugdhulpprofessionals

³ Zie p. 23 AEF rapport

Datum 14 april 2021

in de school, schooluitval wordt tegengegaan bij kinderen die daardoor ook minder gebruik hoeven maken van jeugdhulp zoals bijvoorbeeld een zorgboerderij.

D. Vijf kansrijke maatregelen

Uiteindelijk leiden vijf maatregelen met een duurzaam, positief inhoudelijk effect volgens het AEF-rapport naar verwachting tot een besparing binnen de Jeugdwet⁴:

1. **Een POH-jeugd bij huisartsenpraktijken.** Volgens AEF leidt dit naar verwachting tot een besparing van 62 tot 88 miljoen Euro. Gemiddeld komt dat op 75 miljoen.
→ Voor Zwolle zou dit neerkomen op ruim 650.000 Euro.
2. **Het versnellen van de doorstroom naar de Wet langdurige zorg (Wlz).** Volgens AEF kan dit voor gemeenten een besparing van opleveren van 59 tot 85 miljoen Euro. Gemiddeld dus ongeveer 72 miljoen.
→ Voor Zwolle zou dit neerkomen op ruim 600.000 Euro.
3. **Lokale teams zelf direct jeugdhulp laten verlenen.** Volgens AEF vraagt dit om een investering in de lokale teams, maar levert dit geld op doordat de lokale teams gemiddeld genomen goedkoper hulp leveren en ook eerder de hulp afbouwen. Afhankelijk van de uitwerking in de lokale praktijk verwacht AEF dat hiermee landelijk maximaal 8 miljoen Euro kan worden bespaard.
→ Voor Zwolle zou dit neerkomen op ongeveer 70.000 Euro.
4. **Het verschuiven van specialistische groepshulp naar extra ondersteuning bij reguliere kinderopvang en BSO.** De besparing die hiermee behaald kan worden, schuilt er vooral in dat ouders zelf meebetalen voor de reguliere kinderopvang, in plaats van dat met budget voor jeugdhulp de totale kosten voor specialistische kinderopvang worden betaald. AEF schat in dat daarmee landelijk ongeveer 49 tot 78 miljoen euro bespaard zou kunnen worden. Gemiddeld dus ongeveer 63,5 miljoen Euro.
→ Voor Zwolle zou dit neerkomen op ongeveer 565.000 Euro.
5. **Het verhelderen van de afbakening tussen de Jeugdwet en het onderwijs.** AEF verwacht dat dit een besparing op kan leveren van 0,7 tot 2 miljoen euro.
→ Voor Zwolle zou dit neerkomen op om ongeveer 12.000 Euro.

Bij elkaar opgeteld zouden gemeenten met deze vijf maatregelen dus landelijk in totaal maximaal ongeveer 220 miljoen Euro kunnen besparen (AEF hanteert een bandbreedte van 190 tot 240 miljoen Euro). Voor Zwolle zou dit neerkomen op 1,95 miljoen Euro. In het AEF rapport wordt aangegeven dat besparingen in de praktijk lager uit kunnen vallen, omdat aan diverse randvoorwaarden voldaan moet worden. AEF noemt nadrukkelijk dat de haalbaarheid van de besparingen ook afhankelijk is van andere partijen. Met name de bereidheid van huisartsen(praktijken), kinderopvangorganisaties, jeugdhulpaanbieders en onderwijsinstellingen om mee te werken is een essentiële factor. In Zwolle is de inzet altijd om de noodzakelijke stappen in gezamenlijkheid te maken. Bij veel partijen is dan ook een grote bereidheid om samen te werken met de gemeente. Toch blijft dit wel onze voortdurende aandacht vragen. Dat zien we bijvoorbeeld bij de inzet om bij alle huisartsenpraktijken in Zwolle vanuit het Sociaal Wijkteam aanwezig te zijn met een Jeugd- en gezinswerker. Momenteel lukt bij ongeveer 80% van de huisartsenpraktijken. We blijven streven naar 100%, maar zien ook dat het daarbij meer dan helpend zou zijn als de wetgever (mede naar aanleiding van het AEF rapport) de gemeenten beter in positie zou brengen ten opzichte van de huisarts als verwijzer.

⁴ Zie p. 28 AEF rapport

Datum 14 april 2021

Als we de vijf maatregelen die AEF adviseert aan gemeenten, inhoudelijk voor Zwolle bekijken dan zien we dat we hier al grote stappen in gezet hebben. En dat het dus loont om daarmee door te gaan.

1. Aan 80% van de **huisartsenpraktijken** in Zwolle hebben we een Jeugd- en Gezinswerker vanuit het SWT verbonden. Dit leidt tot een betere samenwerking met het SWT en in veel situaties ook tot een betere inzet van jeugdhulp, inclusief een besparing daarop.
2. Met name in de eerste jaren van de Jeugdwet heeft de **afbakening met de Wlz** veel aandacht gevraagd en gekregen. Leidend principe is daarbij steeds geweest: wat is gegeven de specifieke omstandigheden het beste voor dit kind en het gezin? Zodoende hebben we in Zwolle de afgelopen jaren in het SWT deskundigheid opgebouwd over wanneer voor een jeugdige zorg uit de Wlz meer passend zou zijn. En dus wanneer een aanvraag bij het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ) voor zorg op grond van de Wlz kansrijk is. Daarmee is de extra besparing die hier voor Zwolle nu nog te behalen is, relatief beperkt. Jaarlijks speelt de vraag of een jeugdige in aanmerking komt voor Wlz-zorg ongeveer 15 à 20 keer. Naar aanleiding van het AEF rapport gaan we nader onderzoeken in hoeverre hier nog winst te behalen is en wat daar eventueel voor nodig is.
3. In Zwolle hebben we bij de inrichting van het SWT bewust gekozen voor een integrale benadering waarbij de **medewerkers van het SWT zelf ook hulp verlenen**. Als het nodig is kunnen zij gespecialiseerde jeugdhulp inschakelen. Daarmee is het SWT niet slechts een toegangspoort naar jeugdhulp, maar ook een wijkteam dat de buurt en de daar aanwezige voorliggende voorzieningen goed kent. En zo is het SWT steeds meer in staat te sturen op normaliseren: passende hulp betekent ook dat je niet meer en niet langer jeugdhulp inzet dan nodig. Wij nemen aan dat deze werkwijze in Zwolle wél besparend werkt. Dit gaan we de komende tijd nader onderzoeken.
4. In 2020 hebben we in Zwolle een inhoudelijke verandering bewerkstelligd waarbij 19 Zwolse kinderen gebruik gingen maken van **BSO+** met een meerkostenregeling. Door gebruik te maken van reguliere opvang, waarvoor ouders een deel van de kosten dragen, werden minder jeugdhulpkosten gemaakt. Op basis van de actuele casuïstiek bedraagt de veronderstelde besparing op jaarbasis voor deze kinderen ongeveer 50.000 Euro. We verwachten dat meer kinderen hiervoor in aanmerking komen. Dit willen we in het voorjaar van 2021 nader onderzoeken en daar indien nodig acties op uitzetten.
5. Met het oog op **de samenwerking met het onderwijs** zijn vanuit het SWT op de scholen in Zwolle jeugd- en gezinswerkers aanwezig. Omdat deze professionals niet alleen als taak hebben lichte hulp te verlenen, maar vooral ook het personeel op school te adviseren en namens het SWT te beslissen over het al dan niet inzetten van jeugdhulp, zijn zij goed in positie om bij het bespreken van ondersteuningsvragen scherp te zijn op de vraag of het gaat om jeugdhulp of om ondersteuning die door het samenwerkingsverband passend onderwijs bekostigd zou moeten worden. Belangrijker nog is de focus op de wisselwerking tussen leerling en (school)omgeving. In het programma passend onderwijs en jeugdhulp i.o. kijken we met scholen naar wat een andere aanpak van en in het onderwijs zelf kan bijdragen aan het verminderen van schooluitval en oplossingen voor ervaren problemen. Kortom: school en SWT zoeken niet primair naar een eenduidige afbakening tussen jeugdhulp en passend onderwijs, maar naar een optimaal maatschappelijk resultaat en een daarbij passende combinatie van ondersteuning vanuit beide domeinen.

Duidelijk voorbeeld is de samenwerking met **De Ambelt (speciaal onderwijs)** waarbij dankzij de inzet van jeugdhulpprofessionals in de school, schooluitval wordt tegengegaan bij kinderen die daardoor ook minder gebruik maken van dure jeugdhulp zoals bijvoorbeeld een zorgboerderij. Hier wordt de inzet van jeugdhulp verminderd door gerichte ondersteuning op

Datum 14 april 2021

school en kansen op ontwikkeling vergroot, waardoor ook op langere termijn winst voor betrokken kinderen en maatschappij wordt behaald. De pilot met De Ambelt wordt in 2021 geëvalueerd. Op basis daarvan zal worden besloten over voortzetting in deze of aangepaste vorm. Op dit moment is het beeld dat in 2020 ongeveer 45.000 Euro is bespaard met deze pilot.

In samenwerking met het onderwijs en in overleg met de aanbieders van **dyslexiezorg** zijn we ook voornemens de dyslexiezorg anders te organiseren. De mate waarin dyslexiezorg en Ernstige Enkelvoudige Dyslexie (EED) wordt ingezet, ligt in Zwolle een stuk hoger dan landelijke referentiecijfers. Door onnodig beroep op dyslexiezorg te voorkomen, blijft die beschikbaar voor kinderen die dit wel echt nodig hebben en kunnen we besparen op de kosten. In 2019 waren de kosten voor dyslexiezorg ten opzichte van 2018 al 31.000 Euro lager. Met de beoogde hervorming van de dyslexiezorg verwachten we dat in 2023 de eerder ingeschatte totale structurele besparing van 200.000 Euro haalbaar is.

E. Overige beleidsinterventies in Zwolle

In Zwolle zijn we (deels samen in de regio) op meerdere manieren bezig om de uitvoering van de Jeugdwet te verbeteren. Onze beleidsinterventies zijn allereerst gericht op een inhoudelijke verbetering, waardoor jeugdigen en gezinnen beter en tijdiger passende hulp krijgen. Daarnaast verwachten we bij een deel van de beleidsinterventies ook uitdrukkelijk besparingen te behalen. Naast de hierboven reeds besproken interventies, gaat het ook om de volgende maatregelen:

- Consultatiefunctie jeugd-ggz (*besparing mogelijk tot 150.000 Euro*),
- Medicatiecontrole jeugd-ggz bij de huisarts (*besparingspotentieel nog niet bekend*),
- Verbeterde samenwerking jeugdbeschermingsketen (*besparingspotentieel nog niet bekend; hangt sterk samen met landelijke ontwikkelingen*)
- Sterk Ouderschap, scheiden zonder schade (*besparingspotentieel nog niet bekend*),
- Doorontwikkeling inkoop jeugdhulp, met een sterkere positie van de lokale toegangen en een 'knip' tussen wonen en zorg (*besparingspotentieel nog niet bekend*),
- Intensieve, ambulante alternatieven en gezinsgerichte woonvoorzieningen (*zie hieronder*).

F. Passende jeugdhulp en ambulantisering

Een uithuisplaatsing is zeer ontwrichtend voor een jeugdige en ook voor zijn ouder(s) en eventuele broertjes of zusjes. Het wordt dan ook als *last* resort ingezet, maar dat gebeurt toch nog veel vaker dan ons lief is. Ambulante jeugdhulp is minder ingrijpend voor een jeugdige en zijn gezin en ook minder duur dan jeugdhulp met verblijf. De ambitie om vaker ambulante hulp te verlenen en minder vaak jeugdhulp met verblijf in te zetten, is in potentie dan ook een win-win situatie. Beter voor de jeugdige en het gezin en lagere kosten. In de praktijk blijkt dit op individueel niveau in de huidige inzet van jeugdhulp een terechte conclusie. Maar de redenering gaat alleen op indien de ambulante jeugdhulp daadwerkelijk de passende oplossing is. Uit onder meer de gesprekken met aanbieders over het nieuwe inkoopmodel en over de transformatie, blijkt echter dat ambulante inzet van jeugdhulp voor jeugdigen voor wie nu nog jeugdhulp met verblijf wordt ingezet, doorgaans niet goedkoper zal zijn. Het vraagt namelijk om behoorlijk intensieve, alternatieve vormen van ambulante jeugdhulp, die deels nog ontwikkeling zijn. Dat betekent dat de inhoudelijk gewenste verschuiving naar meer ambulante jeugdhulp in de praktijk weliswaar zal leiden tot beter passende en minder ontwrichtende hulp, maar dat het niet zal leiden tot lagere jeugdzorgkosten.

Datum 14 april 2021

Op de langere termijn mag wel verwacht worden dat de ambulante hulp leidt tot een hogere kwaliteit van leven en meer kansen voor jongvolwassenen, waardoor netto minder beroep op voorzieningen in andere domeinen (of na een verhuizing: in andere gemeenten) wordt gedaan.

Een vergelijkbare conclusie geldt voor het ontwikkelen van kleinschalige woonvoorzieningen.

Vergeleken met grote leefgroepen op de accommodatie van een jeugdhulpaanbieder, is een dergelijke gezinsgerichte voorziening in veel gevallen beter voor jeugdigen, maar in veel gevallen eerder duurder dan goedkoper zijn. Bijvoorbeeld doordat kleinere groepen netto resulteren in meer professionals per jeugdige.

Deze hervormingen blijken dan ook de meest weerbarstige in het jeugddomein. Het vraagt om een grote beweging die we vooral samen met de jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen moeten maken. En waar met name wat betreft de kleinschalige woonvoorzieningen ook aspecten van ruimtelijke ordening een rol spelen. Dit alles is een lokale opgave, waar we het afgelopen jaar door de coronacrisis onvoldoende op hebben kunnen doen; zowel bij de jeugdhulpaanbieders als bij de ambtenaren lag de prioriteit bij het continueren van de noodzakelijke hulp en het waarborgen van de zorginfrastructuur. Het is ook een opgave die we samen met de regio uitvoeren in het kader van de doorontwikkeling van het inkoopmodel en de regionale transformatieagenda. We benutten de gebundelde krachten van de samenwerkende gemeenten, maar blijven alert op de voortgang (alleen ga je sneller, samen kom je verder) en op de Zwolse belangen.

Van de jeugdhulpaanbieders vragen deze hervormingen dat zij hun aanbod veel beter aanpassen op wat gevraagd wordt door en voor cliënten, namelijk meer mogelijkheden voor intensieve ambulante hulpverlening en meer kleinschalige woonvoorzieningen. En dat heeft ook direct gevolgen voor de bestaande voorzieningen, met name de locaties voor langdurig groepsverblijf.

Ambulantisering: wèl inhoudelijke stappen, maar geen besparing op jeugdhulp

In onze Hervormingsagenda Sociaal Domein hadden we onder de actielijn 'passende jeugdhulp' een grote besparingsopgave genoteerd, oplopend tot 3,4 miljoen in 2024. In dit kader zetten we in op het verstevigen van de positie van het SWT, verbeterde samenwerking in de jeugdbeschermingsketen en op het ontwikkelen van intensieve, ambulante alternatieve vormen van jeugdhulp en gezinsgerichte woonvoorzieningen. Instrumenten hiervoor zijn met name de relatiemanager jeugdhulpaanbieders en de doorontwikkeling van het inkoopmodel jeugdhulp, met onder meer een duidelijke 'knip' tussen wonen en zorg. Wat de hoogte van de beoogde besparing betreft, zijn we voor een groot deel uitgegaan van de *gewenste* besparing. Op basis van de ervaringen tot nu toe, waaronder de gesprekken van de relatiemanager jeugdhulpaanbieders en de gesprekken die in RSJ verband vanuit inkoop en door de transformatiemanager worden gevoerd met de jeugdhulpaanbieders, komen we tot de conclusie dat de besparingsopgave van 3,4 miljoen op de actielijn passende jeugdhulp niet realistisch is.

G. Conclusies: inhoudelijke hervormingen en reële verwachtingen

Het grondige, landelijke onderzoek van AEF laat zien dat sprake is van grote gemeentelijke tekorten in het jeugddomein. En daarnaast dat een aantal maatregelen beperkte besparingsmogelijkheden biedt. Het grootste besparingspotentieel schuilt in landelijke maatregelen, die vragen om een aanpassing van de Jeugdwet.

Op basis van het AEF rapport constateren we dat we de goede dingen doen en dat we een deel daarvan ook zeer goed doen. Maar ook dat we realistisch gezien al een groot deel van de te verwachten besparing reeds behaald hebben. We blijven ons inzetten op hervormingen die aanvullende besparingen realiseren; en we voeren een nadere analyse uit om tot een reëel en actueel

Datum 14 april 2021

beeld te komen van de nog te behalen besparingen. Maar de invloed van gemeenten op de uitgaven aan jeugdzorg is onder meer vanwege het wettelijke kader per definitie beperkt. En het onderzoek van AEF laat zien dat het landelijk beeld is dat in het jeugddomein sprake is van grote tekorten met daarnaast beperkte besparingsmogelijkheden.

Kortom: op basis van bovenstaande analyse aan de hand van het AEF rapport blijven we inzetten op de inhoudelijke beweging en de ontwikkeling van kleinschalige woonvoorzieningen, maar achten we de beoogde besparing op jeugdzorgkosten niet realistisch.

Wat betreft de vijf maatregelen waarvan volgens AEF een kostenbesparing verwacht mag worden, blijven we de inzet plegen die we al deden en verkennen we wat we in het kader van de afbakening met de Wlz nog extra zouden kunnen doen.

Daarnaast werken we in Zwolle aan enkele andere beleidsinterventies, die de kwaliteit en tijdigheid van de passende jeugdhulp verbeteren en een besparingspotentieel hebben.

We komen tot de inschatting dat met de ingezette maatregelen een besparing van 1,5 miljoen Euro reëel is, in plaats van de totale besparingsopgave op Jeugd van 4,7 miljoen Euro. Voor de resterende opgave van ruim 3 miljoen Euro verkennen we aanvullende maatregelen, onder meer inzake het terugdringen van de duur van de trajecten. Daarnaast zijn er besparingen mogelijk als het Rijk besluit tot het invoeren van een inkomensafhankelijke eigen bijdrage voor jeugdhulp. In het najaar komen we met een reëel en actueel beeld van de te behalen besparing op Jeugd, mede in relatie tot de behoedzaamheidsmarge.

Maatregel	Inschatting AEF doorberekend naar Zwolle	Resultaat Zwolle	Oorspronkelijke verwachting Zwolle (totaal)	Realistische inschatting Zwolle (totaal)
POH bij de huisartsen	650.000	800.000 (2019 ev)	1.000.000	1.000.000
Afbakening WLZ	600.000	Niet bekend	Geen	Gaan we verkennen
Wijkteam verleent zelf hulp	70.000	Niet bekend	Geen	Gaan we verkennen
Heldere afbakening onderwijs vs jeugdhulp*: - Dyslexiezorg - BSO+ - Pilot Ambelt	577.000	Dyslexiezorg: 31.000 (2019) + BSO+: 50.000 (2020) + 70.000 (2020)	Dyslexiezorg: 200.000 + BSO+: 100.000 + Nvt	200.000 + 100.000 + Verkennen we
Consultatiefunctie jeugd-ggz	-	-	-	150.000
Medicatiecontrole jeugd-ggz bij de huisarts	-	-	-	Verkennen we
Verbeterde samenwerking jeugdbeschermingsketen	-	-	-	Verkennen we

Datum 14 april 2021

Passende Jeugdhulp: - intensieve ambulante alternatieven - kleinschalige woonvoorzieningen	-	-	3.400.000	Geen
Totaal		951.000	4.700.000	1.450.000

** Deze maatregelen hebben we in Zwolle de afgelopen jaren vanwege de inhoudelijke samenhang steeds in samenhang beoordeeld. Daarom doen we dat nu ook hier.*

Twee maatregelen uit het overzicht lichten we hier kort nader toe:

POH bij de huisartsen:

Vanaf 2019 zijn jeugd- en gezinswerkers bij huisartsen en scholen ingezet om verwijzingen naar duurdere hulp te beperken. Op basis van de data over de eerste helft van 2019 is berekend dat in 2019 in ongeveer 240 trajecten een besparing gerealiseerd is van in totaal 800.000 Euro. De werkwijze is gecontinueerd. Voor 2020 resteerde nog een extra besparing van 200.000 Euro.

Gezien het bedrag van 650.000 Euro dat we op basis van het AEF rapport zouden kunnen verwachten, is de behaalde besparing van 800.000 Euro al fors. Wij concluderen dan ook dat de oorspronkelijke verwachting van 1.000.000 Euro als te behalen besparing door de inzet van jeugd- en gezinswerkers bij de huisartsen die daartoe bereid zijn, niet zonder meer als realistisch beschouwd moet worden. We zullen we blijvend aandacht besteden aan de goede samenwerking van het SWT met de huisartsen en de scholen, omdat dit de kwaliteit en passendheid van de ondersteuning en hulp bevordert. Maar we zijn wel in gesprek gegaan met de huisartsen en een aantal jeugdhulpaanbieders om de medicatiecontrole jeugd-ggz door de huisartsen te laten uitvoeren in plaats van door de jeugd-ggz en om een consultatiefunctie in te richten met de jeugd-ggz ten behoeve van onder meer de jeugd- en gezinswerkers bij de huisartsen. Mede dankzij deze kwalitatieve aanvullingen, blijft de beoogde besparing van 1.000.000 Euro aannemelijk.

Samenwerking onderwijs en jeugdhulp

In 2019 zijn bij twee aanbieders van dyslexietrajecten de kosten verminderd met 31.000 Euro. Dit kwam vooral door strengere beoordeling vanuit de toegang. In 2020 hebben we ongeveer 50.000 Euro bespaard met de maatregel BSO+. In 2020 is door de samenwerking met De Ambelt 70.000 Euro bespaard (pilot). Het totaal van de besparingen op dit thema tot nu toe is dus 151.000. Dat betekent dat van de in totaal verwachte besparing (300.000 Euro) nog 149.000 Euro resteert. Hoewel in het AEF rapport op dit thema een besparingspotentieel van slechts 12.000 Euro wordt genoemd, blijven we op basis van de ervaringen tot nu op dit thema streven naar een besparing van op termijn 300.000 Euro in totaal.

De resultaten bij BSO+ en de pilot met de Ambelt geven de verwachting dat daar de komende jaren nog extra besparingen te behalen zijn. Voor BSO+ is de inschatting dat nog 35.000 Euro extra besparing mogelijk is; voor de samenwerking tussen jeugdhulp en Speciaal Onderwijs wordt nog verkend in hoeverre uitbreiding mogelijk is. Met de beoogde hervorming van de dyslexiezorg verwachten we dat in 2023 de eerder ingeschatte besparing van 200.000 in totaal haalbaar is.

Datum 14 april 2021

H. Conclusies en acties

Bij onze interventiemaatregelen en de Hervormingsagenda Sociaal Domein hebben we steeds de inhoudelijke verbeteringen voorop gezet; en vervolgens een inschatting gegeven van de besparingen die dat zouden gaan opleveren. Mede aan de hand van het onderzoek van AEF, concluderen we nu dat een aanzienlijk deel van die verwachte besparingen niet haalbaar zijn met de nu ingezette hervormingen. Dat laat onverlet dat we nog even ambitieus zijn wat betreft de inhoudelijke verbeteringen. En daarnaast gaan we voor een aantal (aanvullende) maatregelen nog nader verkennen in hoeverre die wél tot besparingen kunnen leiden. Dit leidt tot de volgende acties:

- We gaan in gesprek met het SWT, jongeren, ouders en jeugdhulpaanbieders over wanneer en op basis van welke afwegingen professionele hulp uit publieke middelen ingezet moet worden en dan vooral wanneer die hulp kan stoppen. Dit moet leiden tot een **afwegingskader** dat niet alleen gaat over de toegang tot jeugdhulp, maar juist ook over wanneer de hulp klaar is. Zo willen we de stagnerende uitstroom aanpakken.
- We brengen actief bij de VNG en het Rijk onder de aandacht dat **de positie van derde verwijzers** een heroverweging verdient, om gemeenten voldoende in staat te brengen de Jeugdwet uit te voeren.
- We blijven inzetten op een **goede samenwerking met de huisartsen** als verwijzers naar jeugdhulp.
- We bespreken met huisartsen en een aantal jeugdhulpaanbieders over het uitvoeren van de **medicatiecontrole** jeugd-ggz door de huisartsen in plaats van door de jeugd-ggz en over het inrichten van een **consultatiefunctie** met de jeugd-ggz ten behoeve van onder meer de jeugd- en gezinswerkers bij de huisartsen.
- Jaarlijks speelt bij onze SWT's de vraag of een jeugdige in aanmerking komt voor **Wlz-zorg** ongeveer 15 à 20 keer. Naar aanleiding van het AEF rapport gaan we **nader onderzoeken** in hoeverre hier nog winst te behalen is en wat daar eventueel voor nodig is.
- In Zwolle hebben we bij de inrichting van het SWT bewust gekozen voor een integrale benadering waarbij de **medewerkers van het SWT zelf ook hulp verlenen**. Wij nemen aan dat deze werkwijze in Zwolle wél besparend werkt. Dit gaan we de komende tijd **nader onderzoeken**.
- We gaan **nader onderzoeken** hoeveel kinderen in Zwolle nog gebruik zouden kunnen maken van **BSO+** en ondernemen vervolgens indien mogelijk actie om dat te organiseren.
- We blijven inzetten op een goede samenwerking met het onderwijs en in dat kader werken we aan een **Samenwerkingsagenda Passend Onderwijs**.
- Zowel lokaal als regionaal zetten we nadrukkelijk in op intensieve, **ambulante alternatieve** vormen van jeugdhulp en op gezinsgerichte, **kleinschalige woonvoorzieningen**.
- We zetten in op een verbeterde **samenwerking in de jeugdbeschermingsketen**.
- Mede gelet op de hierboven vermelde nadere verkenningen en in de verwachting dat de coronacrisis over een half jaar in meer of mindere mate achter ons ligt, komen we in het najaar van 2021 met een reëel en actueel totaalbeeld van de te behalen besparingen op Jeugd in de komende jaren, mede in relatie tot de behoedzaamheidsmarge.

Openbaarheid

Openbaar.



Datum 14 april 2021

Burgemeester en Wethouders van Zwolle,

voorzitter, Peter Snijders

interim-secretaris, Liesbeth Borsboom